RAPPORT

DU COMITÉ

Chargé du travail sur la Constitution.

Par M. Mounier.

Messieurs,

Vous avez établi un Comité pour vous présenter un ordre de travail sur la Constitution du Royaume. Il va mettre sous vos yeux celui qu'il a jugé convenable, & vous examinerez dans votre sagesse s'il peut répondre aux vues qui vous animent.

Pour former un plan de travail sur un objet quelconque, il est nécessaire de l'examiner sous ses principaux rapports, afin de pouvoir classer les différentes parties. Comment établir leur liaison successive, si l'on n'a pas saisi l'ensemble ?

Il a fallu nous faire une idée précise du sens du mot Constitution, & une fois ce sens bien déterminé, il fallu considérer la Constitution telle qu'elle peut convenir à un royaume habité par vingt-quatre millions d'hommes, telle qu'elle a été entrevue par nos Commettans. Nous avons pensé qu'une Constitution n'est autre chose qu'un ordre fixe & établi dans la manière de gouverner ; que cet ordre ne peut exister, s'il n'est pas appuyé sur des règles fondamentales, créées par le consentement libre & formel

d'une Nation ou de ceux qu'elle a choiſis pour la repréſenter. Ainſi une conſtitution eſt une forme préciſe & conſtante de Gouvernement, ou, ſi l'on veut, c'eſt l'expreſſion des droits & des obligations des différens pouvoirs qui le compoſent.

Quand la maniére de gouverner ne dérive pas de la volonté du peuple clairement exprimée, il n'a point de Conſtitution ; il n'a qu'un Gouvernement de fait, qui varie ſuivant les circonſtances, qui cède à tous les événemens. Alors l'Autorité a plus de puiſſance pour opprimer les hommes que pour garantir leurs droits. Ceux qui gouvernent & ceux qui ſont gouvernés, ſont également malheureux.

Sans doute nous ne pouvons pas dire qu'en France nous ſoyons entièrement dépourvus de toutes les Loix fondamentales propres à former une Conſtitution. Depuis quatorze ſiécles nous avons un Roi. Le ſceptre n'a pas été créé par la force, mais par la volonté de la Nation. Dès les premiers temps de la Monarchie, elle fit choix d'une famille pour la deſtiner au Trône. Les hommes libres élevoient le Prince ſur un bouclier, & faiſoient retentir l'air de leurs cris & du bruit de leurs armes qu'ils frappoient en ſigne de joie.

Des révolutions auſſi fréquentes qu'elles devoient l'être chez un peuple qui n'avoit pas aſſez clairement tracé les limites, & qui n'avoit jamais diviſé les différens genres de pouvoirs, ont ébranlé le Trône & changé les Dynaſties. Elles ont ſucceſſivement favoriſé l'accroiſſement ou la diminution de

l'Autorité Royale, mais les François ont toujours senti qu'ils avoient besoin d'un Roi. La puissance du Prince a été long-temps enchaînée par l'Aristocratie féodale, mais elle n'a jamais été oubliée par le Peuple. On n'a jamais cessé de l'invoquer contre l'injustice, &, dans les temps mêmes de la plus grossière ignorance dans toutes les parties de l'Empire, la foiblesse opprimée a toujours tourné ses regards vers le Trône, comme vers le protecteur chargé de la défendre.

Les funestes conséquences du partage de la puissance Royale entre les Princes de la même maison, ont su établir l'indivisibilité du Trône, & la succession par ordre de primogéniture.

Pour ne pas exposer le Royaume à la domination des étrangers, pour réserver le sceptre à un François & former des Rois citoyens, les femmes sont exclues de la couronne. Ces maximes sacrées ont toujours été solemnellement reconnues dans toutes les Assemblées des Représentans de la Nation, & nous avons été envoyés par nos Commettans pour leur donner une nouvelle force.

C'est encore un principe certain, que les François ne peuvent être taxés sans leur consentement ; & dans le long oubli des droits du Peuple, toutes les fois que l'Autorité s'est expliquée sur cet important objet, elle a cependant déclaré que les subsides doivent être un octroi libre & volontaire.

Mais, malgré ces précieuses maximes, nous n'avons pas une forme déterminée & complette de Gou-

vernement. Nous n'avons pas une Conſtitution, puiſque tous les pouvoirs ſont confondus, puiſqu'aucune limite n'eſt tracée. On n'a pas même ſéparé le pouvoir judiciaire du pouvoir légiſlatif. L'autorité eſt éparſe; ſes diverſes parties ſont toujours en contradiction; & dans leur choc perpétuel, les droits des Citoyens obſcurs ſont trahis. Les loix ſont ouvertement mépriſées, ou plutôt on ne s'eſt pas même accordé ſur ce qu'on devoit appeller des Loix.

L'établiſſement de l'Autorité royale ne ſuffit pas ſans doute pour créer une Conſtitution: ſi cette autorité n'a point de bornes, elle eſt néceſſairement arbitraire, & rien n'eſt plus directement oppoſé à une Conſtitution que le pouvoir deſpotique: mais il faut avouer qu'en France le défaut de Conſtitution n'a pas été, juſqu'à ce jour, favorable à la Couronne. Souvent des Miniſtres audacieux ont abuſé de ſon autorité. Elle n'a jamais joui que par intervalles de toute la puiſſance qui doit lui appartenir pour le bonheur de la Nation. Combien de fois les projets conçus pour rendre les François heureux, ont éprouvé des obſtacles qui ont compromis la majeſté du Trône! N'a-t-il pas fallu combattre ſans relâche, & preſque toujours avec déſavantage, contre les prétentions des Corps, & une multitude de Priviléges?

Le pouvoir, en France, n'a point eu juſqu'à ce jour de baſe ſolide, & ſa mobilité a ſouvent permis à l'ambition de ſe l'approprier pour le faire ſervir au ſuccès de ſes vues.

Une Conſtitution qui détermineroit préciſément

les droits du Monarque & ceux de la Nation, feroit donc auffi utile au Roi qu'à nos Concitoyens. Il veut que fes Sujets foient heureux; il jouira de leur bonheur; & quand il agira au nom des Loix qu'il aura concertées avec les Repréfentans de fon Peuple, aucun Corps, aucun Particulier, quels que foient fon rang & fa fortune, n'aura la témérité de s'oppofer à fon pouvoir. Son fort fera mille fois plus glorieux & plus fortuné que celui du Defpote le plus abfolu. La puiffance arbitraire fait le malheur de ceux qui l'exercent. Les Agens auxquels on eft forcé de la confier, s'efforcent conftamment de l'ufurper pour leur propre avantage. Il faut fans ceffe la céder ou la conquérir.

Et, comme l'a dit un jour un de nos premiers Orateurs, dans quel temps de notre Monarchie voudroit-on choifir les exemples de notre prétendue Conftitution? Propofera-t-on pour modèles les Champs de Mars & les Champs de Mai fous la prem^re^. & la feconde race, où tous les hommes libres fe rendoient en armes & délibéroient fur les affaires publiques? Sans doute, nous ne defirons pas aujourd'hui une liberté orageufe, qui ayant befoin du concours général, & prefqu'exiftant d'une foule immenfe d'individus, ne pourroit fubfifter qu'en rétabliffant auffi, à l'exemple de nos ancêtres, la fervitude domeftique, & celle de la glèbe, afin qu'en l'abfence de la plupart des hommes libres, les efclaves priffent foin de nos terres & de nos maifons. Nous ne défirons pas une liberté fans règle, qui place l'autorité arbitraire

dans la multitude, la dispose à l'erreur, à la précipitation, appelle l'Anarchie, & le despotisme marchant toujours à sa suite, prêt à saisir sa proie.

Appellerons-nous Constitution du Royaume l'Aristocratie féodale, qui, pendant si long-temps, a opprimé, dévasté cette belle Contrée ?

Regretterons-nous le temps où les Représentans du Clergé, de la Noblesse & des Communes, appellés à de longs intervalles pour fournir des subsides au Prince, présentoient des Requêtes & des Doléances, se laissoient interdire, par des Arrêts du Conseil, le droit de délibérer, laissoient subsister tous les abus, se livroient entr'eux à de méprisables querelles, consolidoient l'esclavage au-lieu de le détruire, & dévouoient leur Patrie, par leur foiblesse, à tous les maux qu'ils savoient décrire dans leurs plaintes, & dont ils n'osoient entreprendre d'empêcher le retour ? Si c'est là l'exemple qui peut nous séduire, renonçons aux États-Généraux : ils seront inutiles comme les précédens ; ile seront des moyens de plus pour opprimer la France.

Choisirons-nous le temps qui s'est écoulé depuis 1614, c'est-à-d. celui où tous les droits ont été méconnus, où le pouvoir arbitraire a laissé la Nation sans Représentans ? Alors pourquoi serions-nous assemblés ? Pourquoi aurions-nous accepté la confiance de nos Commettans ?

Mais nous ne perdrons pas un temps précieux à disputer sur les mots, si tous sont d'accord sur les choses. Ceux mêmes qui soutiennent que nous avons une Constitution, reconnoissent qu'il faut la perfectionner, la

compléter. Le but eſt donc le même. C'eſt une heureuſe Conſtitution qu'on deſire. Plaçons dans le corps de la Conſtitution, comme Loix fondamentales, tous les vrais principes. Répétons-les encore pour leur donner une nouvelle force, s'il eſt vrai qu'ils ayent déjà été prononcés; détruiſons ce qui eſt évidemment vicieux. Fixons enfin la Conſtitution de la France; & quand les bons Citoyens en ſeront ſatisfaits, qu'importe que les uns diſent qu'elle eſt ancienne & d'autres qu'elle eſt nouvelle, pourvu que, par le conſentement général, elle prenne un caractère ſacré?

La plus grande partie des Pouvoirs, & peut-être tous, nous impoſent la néceſſité de fixer la Conſtitution du Royaume, d'établir ou de déterminer des Loix fondamentales pour aſſurer à jamais la proſpérité de la France. Nos Commettans nous ont défendu d'accorder des ſubſides avant l'établiſſement de la Conſtitution. Nous obéirons donc à la Nation, en nous occupant inceſſamment de cet important ouvrage.

Nous n'abandonnerons jamais nos droits, mais nous ſaurons ne pas les exagérer. Nous n'oublierons pas que les François ne ſont pas un Peuple nouveau, ſorti récemmét du fond des forêts pour former une aſſociation; mais une grande Société de 24 millions d'hommes qui veut reſſerrer les liens qui uniſſent toutes ſes parties, qui veut régénérer le royaume, pour qui les principes de la véritable Monarchie ſeront toujours ſacrés. Nous n'oublierons pas que nous ſommes comptables à la Nation de tous nos inſtans, de toutes nos penſées; que nous devons un reſpect & une fidélité inviolables à

l'Autorité Royale, & que nous sommes chargés de la maintenir, en opposant des obstacles invincibles au pouvoir arbitraire.

Nous distinguerons, Messieurs, parmi les objets qui nous sont recommandés, ce qui appartient à la Constitution, & ce qui n'est propre qu'à former des Loix. Cette distinction est facile; car il est impossible de confondre l'organisation des pouvoirs de l'Etat avec les règles émanées de la Législation. Il est évident que nous devons nous considérer sous deux points-de-vue différens, en nous occupant du soin de fixer cette organisation sur des bases solides. Nous agirons comme Constituans, en vertu des pouvoirs que nous avons reçus: en nous occupant des Loix, nous agirons simplement comme Constitués.

Mais devons-nous premiérement nous occuper de la Constitution, ou des Loix? Sans doute, le choix n'est pas difficile. Si l'on préparoit des Loix avant d'assigner le caractère & les limites des différens pouvoirs, on trouveroit, il est vrai, le grand avantage de graduer tellement notre marche, que nous nous exercerions, pour-ainsi-dire, dans les choses plus faciles, pour passer à de plus grandes difficultés; mais ceux qui préféreroient cet ordre, doivent considérer que si nous commencions par nous occuper des articles de Législation contenus dans les différens cahiers, nous ferions naître les questions en grand nombre: chacun, pour donner des preuves de son zèle, voudroit proposer la réforme d'un abus. Dans la diversité des objets qui s'offriront à la fois, il faudra décider quels sont ceux qui méri-

tent le plus d'importance ; les discussions n'auront point de terme, & nous retarderons la restauration du crédit national, puisque nous ne pourrons nous occuper des subsides qu'après l'établissement de la Constitution.

Ceux qui connoissent le prix du temps & qui veulent se prémunir contre les événemens, choisissent toujours parmi les actions qu'ils se proposent, ce qui est indispensable, avant de passer à ce qui est utile ou à ce qui peut être différé. Certainement les maux de nos Concitoyens exigent de nouvelles Loix ; mais il est bien moins important de faire des Loix que d'en assurer l'exécution ; & jamais les Loix ne seront exécutées, tant qu'on n'aura pas détruit le pouvoir arbitraire par une forme précise de gouvernement. D'ailleurs il n'est pas de Loi importante dont les dispositions ne rappellent les différens pouvoirs, & ne soient calquées sur leur organisation.

Il est malheureux, sans doute, que nous ne puissions pas, dans une seule Session, faire tout le bien que notre zèle pourroit nous inspirer ; mais faisons au moins ce qui est évidemment nécessaire.

Il n'est point de maux dont la liberté ne console, point d'avantage qui puisse en compenser la perte. Saisissons l'instant favorable, hâtons-nous de la procurer à notre Patrie. Profitons des intentions bienfaisantes de Sa Majesté : quand une fois la liberté sera fixée, & que le pouvoir législatif sera déterminé, les bonnes loix se présenteront naturellement. C'est en assurant le retour périodique ou la permanence des Assemblées Nationales, c'est en déterminant leurs formes & leur composi-

tion, en réglant les limites de tous les pouvoirs, que vous établirez la liberté. Il n'eſt aucun de nous qui ne dût s'eſtimer très-heureux de pouvoir préſenter à ſes Commettans, comme le ſeul réſultat des travaux de cette Aſſemblée, une bonne Conſtitution; & ſans doute nous ne ſerions pas honorés de leur approbation, ſi nous leur préſentions quelques loix iſolées, en abandonnant la liberté publique.

Le but de toutes les Sociétés, étant le bonheur général, un Gouvernement qui s'éloigne de ce but, ou qui lui eſt contraire, eſt eſſentiellement vicieux. Pour qu'une conſtitution ſoit bonne, il faut qu'elle ſoit fondée ſur les droits des hommes, & qu'elle les protége évidemment; il faut donc, pour préparer une conſtitution, connoître les droits que la juſtice naturelle accorde à tous les individus, il faut rappeller les principes qui doivent former la baſe de toute eſpèce de Société, & que chaque article de la Conſtitution puiſſe être la conſéquence d'un principe. Un grand nombre de Publiciſtes modernes appellent l'expoſé de ces principes une Déclaration de droits.

Le Comité a cru qu'il ſeroit convenable, pour rappeller le but de notre Conſtitution, de la faire précéder par une Déclaration des droits des hommes, mais de la placer, en forme de préambule, au-deſſus des Articles conſtitutionnels, & non de la faire paroître ſéparément. Le Comité a penſé que ce dernier parti préſenteroit peu d'utilité, & pourroit avoir des inconvéniens; que des idées abſtraites & philoſophiques, ſi elles n'étoient accompagnées des conſéquences, per-

mettroient d'en ſuppoſer d'autres que celles qui ſeront admiſes par l'Aſſemblée ; qu'en n'arrêtant pas définitivement la Déclaration des droits jusqu'au moment où l'on aura achevé l'examen de tous les articles de la Conſtitution, on auroit l'avantage de combiner plus exactement tout ce qui doit entrer dans l'exposé des principes, & être accepté comme conſéquence. Cette déclaration devroit être courte, ſimple, & préciſe. C'eſt donc de la Déclaration des droits, conſidérée comme préambule de la Conſtitution, que l'Aſſemblée doit d'abord s'occuper, ſans l'arrêter définitivement.

Ici, le Comité doit faire part de ſes vues ſur la direction des travaux de l'Aſſemblée, relativement à la Conſtitution : cet objet eſt trop important pour qu'on ne réuniſſe pas toutes les lumières. Il ſeroit infiniment dangereux de confier à un Comité le ſoin de rédiger un plan de Conſtitution, & de le faire juger enſuite dans quelques Séances. Il ne faut point ainſi mettre au hazard des délibérations précipitées, le ſort de 24 millions d'hommes ; il ne ſeroit plus conforme à la prudence de faire diſcuter tous les articles de la Conſtitution dans tous les Bureaux à la fois, d'établir un Comité de correſpondance, qui ſe réuniroit à certaines heures pour comparer les opinions qui paroîtroient prévaloir dans les différens Bureaux, & qui tâcheroit, par ce moyen, de préparer une certaine uniformité de principes.

Comme les articles de la Conſtitution doivent avoir la liaiſon la plus intime, on ne peut en arrêter un ſeul, avant d'avoir bien mûrement réfléchi ſur tous.

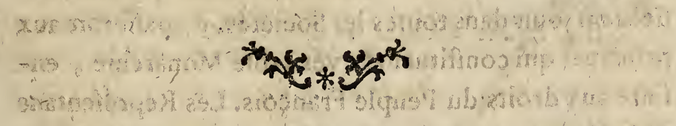
Le dernier article peut faire naître des réflexions ſur le premier, qui exigent qu'on y apporte des changemens ou des modifications.

La diſcuſſion des articles de la Conſtitution conſumera peut-être un temps conſidérable; mais aucun motif ne doit nous inſpirer le deſſein d'agir avec précipitation. Le plus grand de tous les malheurs auxquels nous puiſſions être expoſés, ſeroit d'établir une Conſtitution vicieuſe. Mais pour qu'on ne puiſſe pas nous croire dans l'inertie, pendant que nous agiterons les plus grands intérêts, & afin de faciliter à tous les Membres de cette Aſſembée les moyens de s'éclairer mutuellement, on tiendroit chaque ſemaine trois Séances générales, où l'on diſcuteroit en public les objets qui auroient déjà été ſoumis à une diſcuſſion dans les Bureaux. En nous cõduiſant ainſi, nous réunirions pluſ.rs avantages, celui de nous conformer aux principes, & celui de profiter des lumières de ceux qui attendent de nouvelles inſtructions pour voter dans cette Aſſemblée. Ils s'empreſſeront ſans doute de nous communiquer leurs réflexions; & pendant cet examen, ils pourront trouver le temps néceſſaire pour obtenir une plus grande liberté, ſans que l'activité de l'Aſſemblée, qui ne doit jamais être ſuſpendue, ſoit ſubordonnée à cette conſidération.

Après la déclaration des droits dont les hommes doivent jouir dans toutes les Sociétés, on paſſeroit aux principes qui conſtituent la véritable Monarchie, enſuite aux droits du Peuple François. Les Repréſentans de la Nation, en renouvelant ſolemnellement la décla-

ration des droits du Roi, appuieront son autorité sur des bases inaltérables. On examineroit successivement tous les moyens qui doivent assurer l'exercice des droits respectifs de la Nation & du Monarque. Le Comité aura l'honneur de mettre sous vos yeux la principale division d'un plan de Constitution. Si l'Assemblée le desire, il lui présentera incessamment le tableau des sous-divisions.

Nous touchons donc au moment qui doit régler la destinée de la France. Puisse votre zèle, Messieurs, obtenir tout le succès dont il est digne ! puisse une confiance réciproque dissiper toutes les alarmes ! puisse-t-on ne jamais oublier que tout ce qui est juste & utile, tout ce qui contribue au maintien de l'ordre public, importe à la Nation, & que nous en sommes tous les défenseurs ! Sans doute les Députés de toutes les parties du Royaume ne s'occuperont plus des anciens droits particuliers qui ne garantissoient pas leurs Provinces du joug du pouvoir arbitraire. Ils préféreront une liberté générale, une félicité commune, au triste privilége d'être distingués dans la servitude par quelques foibles avantages. Puissent enfin toutes les Provinces, par l'organe de leurs Représentans, contracter entr'elles & avec le Trône une alliance éternelle !



ORDRE DU TRAVAIL

Proposé par le Comité.

ARTICLE PREMIER.

Tout Gouvernement doit avoir pour unique but, le maintien du droit des hommes : d'où il suit que, pour rappeller constamment le Gouvernement au but proposé, la Constitution doit commencer par la déclaration des droits naturels & imprescriptibles de l'homme.

ART. II.

Le gouvernement Monarchique étant propre à maintenir ses droits, a été choisi par la Nation Françoise ; il convient, sur tout, à une grande Société ; il est nécessaire au bonheur de la France : la déclaration des principes de ce Gouvernement doit donc suivre immédiatement la déclaration des droits de l'homme.

ART. III.

Il résulte des principes de la Monarchie, que la Nation, pour assurer ses droits, a concédé au Monarque des droits particuliers. La Constitution doit donc déclarer d'une manière précise les droits de l'une & de l'autre.

ART. IV.

Il faut commencer par déclarer les droits de la Nation Françoise.

Il faut ensuite déclarer les droits du Roi.

ART. V.

Les droits du Roi & de la Nation n'existant que pour

le bonheur des individus qui la composent, ils conduisent à l'examen des droits des Citoyens.

ART. VI.

La Nation Françoise ne pouvant être individuellement réunie pour exercer tous ses droits, elle doit être représentée : il faut donc énoncer le mode de sa représentation & les droits de ses Représentans.

ART. VII.

Du concours des pouvoirs de la Nation & du Roi, doivent résulter l'établissement & l'exécution des Loix : ainsi il faut d'abord déterminer comment les Loix seront établies.

Ensuite on examinera comment les Loix seront exécutées.

ART. VIII.

Les Loix ont pour objet l'administration générale du Royaume, les actions des Citoyens, & les propriétés.

L'exécution des Loix qui concernent l'administration générale, exige des Assemblées Provinciales & des Assemblées Municipales. Il faut donc examiner quelle doit être l'organisation des Assemblées Provinciales, quelle doit être l'organisation des Assemblées Municipales.

ART. IX.

L'exécution des Loix qui concernent les propriétés & les actions des Citoyens, nécessite le pouvoir judiciaire ; il faut déterminer comment il doit être confié ; il faut déterminer ensuite ses obligations & ses limites.

ART. X.

Pour l'exécution des Loix, & la défense du Royaume,

il faut une force publique. Il s'agit donc de déterminer les principes qui doivent la diriger.

RÉCAPITULATION.

Déclaration des droits de l'homme.

Principes de la Monarchie.

Droits de la Nation.

Droits du Roi.

Droits des Citoyens sous le Gouvernement François.

Organisation & fonctions de l'Assemblée Nationale.

Formes nécessaires pour l'établissement des Loix.

Organisation & fonctions des Assemblées Provinciales & Municipales.

Principes, obligations & limites du pouvoir Judiciaire.

Fonctions & devoirs du pouvoir Militaire.

FIN.